

TEORETICKÁ VÝCHODISKA KOMPARACE MODELŮ VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY

THEORETICAL BASIS OF COMPARISON OF MODELS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Vladimír Čechák

Abstract: *In connection to the process of the public administration reforms which take place in most of the European countries and also in connection to the "European administrative space", the issues of studying and mutually comparing administrative systems of various European countries, especially EU member countries, become more and more topical. They focus not only on purposeful and effective mutual use of experience in administrative systems improvements, but also on improving orientation in the already mentioned "European administrative space". There is no due attention devoted so far to the systematic study of administrative systems of (other) European countries. Most of the publications which focus on this issue (mostly study books, study materials, or occasional articles) describe it only on a "descriptive" (mostly simplified) level. The cause of this lies in (apart from time and financial demands) significant complexity of the given issue, in terminological complications and in difficulties of getting adequate (essentially necessary) factography and in practically non-existing adequate methodology. Legal comparative jurisprudence and comparative studies of political systems might inspire one when developing the methodology. Even under the current situation, it would be efficient to pay more attention to the comparative studies of the structure of administrative systems, or to some selected areas of the public administration, for example to personnel systems in the public administration, financing public administration or administration of the public property. A thorough "stock-taking" of all the materials which have ever been published about this matter (even in different contexts) in our country or abroad might serve as a basis of these fragmented studies.*

Keywords: *Theory of public administration, United and separated model of public administration performance, Local self-government, Public administration competencies, Administrative law, Interdisciplinarity, System, Subsystem.*

JEL Classification: *H11.*

Úvod

V poslední čtvrtině minulého století v Evropě, a v jeho posledním desetiletí i u nás, byl zahájen proces reformy veřejné správy, který (v různých zemích s různou intenzitou) probíhá do dnešních dnů. Smyslem a účelem těchto reformních procesů byla, nejobecnějším termínem řečeno, „modernizace“ systémů veřejné správy. Pokud bychom chtěli tento termín aspoň částečně konkretizovat, bylo by nutno se zmínit především o zvýšení efektivity výkonu správních činností, zjednodušení správních agend (což ne vždy bylo možné), dosažení větší operativnosti a v neposlední řadě i o snížení finanční náročnosti výkonu veřejné správy. Velmi významnou a v řadě evropských zemí, včetně České republiky, velmi aktuální, je další výrazná tendence – velmi intenzivní informatizace

veřejné správy. Elektronická komunikace je jedním z možných prostředků zjednodušení a v mnoha případech i usnadnění řady správních úkonů i zjednodušení správy agend.

K významným a často deklarovaným cílům reformních procesů patří rovněž „demokratizace“ veřejné správy, charakterizovaná zpravidla jako „zvýšení podílu občanů“, zejména na výkonu samosprávy a „přiblížení“ výkonu správy k občanům. V souvislosti s tím se velmi často vyskytují zmínky o „debyrokratizaci“ veřejné správy.

Ponecháme stranou analýzu či komentování, zda a v jaké míře bylo v již realizovaných či probíhajících procesech zmíněných cílů a účelu reforem dosaženo a co realizace těchto reformních cílů přinesla ke zvýšení kvality správních činností.

V průběhu realizace těchto reforem zcela zákonitě, především v zemích střední a východní Evropy, tedy i v České republice, vznikla otázka, či spíše praktická až pragmatická potřeba, „využití zkušeností“ z realizace správních reforem v zemích, které v jejich uskutečňování pokročily nejdále. V mnoha ohledech však nešlo „jen“ o využití zkušeností z realizace správních reforem, nýbrž i o využití zkušeností z oblasti organizace a výkonu správních činností vůbec.

1 Charakter systémů veřejné správy

Jestliže v České republice (a dalších zemích střední a východní Evropy) dochází k vytvoření moderních demokratických správních systémů až v průběhu 90. let minulého století, a vlastně od svého ustavení prochází neustále sérií změn (či reforem), řada zemí, zejména západní (a severní) Evropy, má v této oblasti nesporně již značné zkušenosti. Je zcela přirozené, že by jejich využití mohlo být a také bylo v některých aspektech pro nás velmi přínosné. Je však otázkou, zda jejich využívání a zhodnocení při koncipování a zejména realizaci reformních změn či při následném dalším vývoji výkonu veřejné správy u nás bylo vždy „adekvátní“ a „optimální“, zda to, co se ukázalo jako účelné a úspěšné v jedné zemi, co se osvědčilo v jedné z systémech veřejné správy, mělo či má stejný efekt v „jiných“ správních systémech, v jiných zemích s jinou organizací veřejné správy.

Další problém, který si snad zaslouhuje větší pozornosti než je mu dosud věnována, vzniká v souvislosti s formováním tzv. evropského správního prostoru. Pokud tento pojem vztahujeme „jen“ k působnosti „vlastních“ správních institucí Evropské unie, lze jej považovat za dobře a relativně jednoznačně vymezitelný a dobře popsitelný. S postupující a prohlubující se integrací se však zvyšuje objektivní nutnost určité koordinace a jisté harmonizace struktury a činností veřejné správy i charakteru komunikace občanů se správními orgány jednotlivých členských zemí EU. Úroveň i způsob výkonu správních činností v jedné z členských zemí se v jistém smyslu může dotýkat a v určitých (mezních) případech i zprostředkovaně ovlivnit výkon některých správních činností v jiných zemích. Zvyšuje se rovněž potřeba vzájemné komunikace mezi správními orgány jednotlivých členských zemí EU. V souladu s principem subsidiarity je otázka utváření správních systémů (struktury orgánů) záležitostí jednotlivých zemí, proto nelze očekávat, že může dojít k postupnému „sjednocování“ správních systémů a zřejmě by to nebylo ani účelné. Ale z hlediska praktické potřeby vzájemné spolupráce (nejen zemí Evropské unie), která je nutná nejen v oblasti ekonomické, ale i správní, vzniká i objektivní potřeba věcné komunikace a hlubšího poznání správních systémů jednotlivých zemí. To je jeden z dalších důvodů, proč věnovat pozornost studiu, analýze a na základě toho i komparaci správních systémů.

J. A. Chandler, mimo jiné snad jediný autor, jehož práce věnovaná srovnávání a částečně i srovnávací analýze systémů „místní správy“ vybraných (liberálních) zemí byla přeložena do češtiny, začíná předmluvou ke zmíněné práci konstatováním: „Pokud nemáme k dispozici komparativní kontext, nemůžeme zcela porozumět žádnému společenskému systému. Nikdo by si neměl myslet, že společenské a politické struktury jeho vlastní země poskytují základ pro jediné, ne-li nejlepší možné administrativní uspořádání. Plné pochopení rozdílných systémů správy nám umožní pouze jejich vzájemné srovnání.[3] Pokud má komparace (reálných) systémů veřejné správy splnit svůj účel, vzniká otázka „kritérií“ srovnávání. Dosavadní pokusy jsou většinou motivovány „praktickými“ aspekty – snahou o využívání (zahraničních) zkušeností. Tomu odpovídá i jejich charakter. Zpravidla se opírají (pouze) o deskripci vybraných aspektů příslušných správních systémů a jejich vzájemné „porovnání“, bez strukturální či funkční analýzy. Právě tato analýza předpokládá koncipování (nikoliv jen klasifikačních) kritérií komparace opírajících se o ucelenou, funkčně i logicky konzistentní teorii veřejné správy (správních systémů).

Systém a struktura správních institucí vznikal v různých zemích za různých historických okolností, které výrazně ovlivňovaly jeho podobu. Navíc řadu „historických rysů“ si organizace a struktura veřejné správy zachovala do dnešních dnů. V tomto směru lze považovat oblast veřejné správy za relativně konzervativní. Konkrétní podobu systémů veřejné správy dokážeme vždy „konec konců“ zdůvodnit právě odvoláním na konkrétní „dobou dané“ podmínky či dobovou aktuální potřebou. Současný stav systémů veřejné správy (správní struktury, způsobu výkonu správních činností i obsahu a uspořádání správních agend) koresponduje struktuře a charakteru klíčových společenských procesů. Současně však zůstává v tomto případě stranou otázka jejich reálné funkčnosti a „otevřenosti“ vůči novým potřebám“.

2 Typy systémů veřejné správy

V Evropě můžeme (při určitém zjednodušení) identifikovat v zásadě čtyři základní typy systému veřejné správy. Na tom se shoduje většina autorů, kteří se touto problematikou zabývají. Stejně existuje téměř obecná shoda na určitých (ne všech) obecných (či spíše zevšeobecnujících) rysech a geografické lokalizaci jednotlivých typů správních systémů. Jeden z těchto typů představuje Francie a státy jižní Evropy (Itálie, Španělsko), někdy bývá označován jako „napoleonský“, další typ správního systému představuje Velká Británie a Irsko (i když mezi nimi existují určité rozdíly), dále jde o typ „středoevropský“ (Německo, Rakousko), konečně severoevropský (skandinávské země). Zmiňujeme-li typy systémů veřejné správy, je nutno vzít v úvahu, že v „čisté podobě“ reálně neexistují. Stejně tak je skutečností, že v „rámci“ jednoho „typu“ správního systému mohou existovat, a také existují značné odlišnosti.

Jednotlivé typy, eventuálně systém správy, které k těmto typům přiřazujeme, jsou v obecné (všeobecné) úrovni rámcově popsány i v naší literatuře, ve většině případů však pouze v souvislosti s jinou tematikou a nejsou zde dominantní záležitostí. (Výjimku tvoří některé „studijní texty“ nebo více méně popularizační publikace.) Solidní, důsledná kvalifikovaná deskripce postihující strukturu centrální (státní) správy, územní státní správy a samosprávy, kompetenci jednotlivých správních subjektů a zejména jejich vzájemných vztahů nejen u nás, ale ani v zahraniční dostupné literatuře neexistuje. Právě takováto kvalifikovaná deskripce současného stavu reálně existujících a fungujících, vhodně

(na základě stanovených kritérií) vytypovaných konkrétních systémů veřejné správy, může být východiskem a předpokladem analýzy a vzájemné komparace.

V souvislosti s komparací systémů veřejné správy vzniká několik závažných problémů více méně metodologického charakteru. Jedním ze základních je již samo vymezení pojmu „veřejné správy“. V naší odborné literatuře věnované správní vědě či správnímu právu je tento pojem vymezen s dostatečnou přesností tak, aby odpovídajícím způsobem charakterizoval veřejnou správu a její výkon v České republice i uspořádání veřejné správy ve velké většině evropských zemí a zřejmě může být i východiskem pro koncipování operacionálních kritérií, pro logicky utříděnou deskripci správních systémů i pro jejich analýzu. Při respektování teoretické korektnosti je nutno zohlednit jisté komplikace způsobené určitou inkonzistencí materiálního (funkčního) a formálního (institucionálního) vymezení veřejné správy, jak se s ním setkáváme v pracích z oblastí správního práva.[2]

I když jsme použili termín „inkonzistence“ pro charakteristiku vzájemného vztahu „materiálního“ a „formálního“ vymezení veřejné správy (ostatně v souladu s většinou literatury, která se touto problematikou zabývá) není tento termín zcela přesný.¹ „Materiální“ a „formální“ vymezení pojmu „veřejná správa“ postihuje spíše různé (nikoliv navzájem se vylučující či „popírající“) dimenze veřejné správy.

3 Teorie veřejné správy – její smysl

Pokud jde o vlastní teoretické přístupy k problematice veřejné správy, existují i „otevřené“ otázky, jejichž řešení může analýzu i následné srovnávání správních systémů ovlivnit. (Vyskytují se i názory, že „vlastní“ teorie veřejné správy jako samostatná teorie „sui generis“ neexistuje; že veřejná správa je spíše, více či méně organickým „konglomerátem“, více „vědních disciplín“, mezi nimi centrální místo zaujímá „správní právo“ a „veřejná ekonomie“.) Proto bude nutno věnovat pozornost i dalšímu rozvoji vlastní teorie veřejné správy. Nezanedbatelným příspěvkem, zejména k poznání a postižení vývoje teoretických názorů na správní problematiku, je práce R. Pomahače: „Základy veřejné správy“.[6] Na skutečnost, že zkvalitnění a možnost dalšího optimálního vývoje reálné organizace veřejné správy je podmíněna kvalitní teorií veřejné správy, upozorňuje i skupina amerických autorů v publikaci „The Public Administration Theory Primer“.[1]

Charakterizujeme-li jakoukoli (konkrétní) teorii, tj. teorii, nikoliv v „obecné“ rovině, nýbrž vztahující se k určité, pokud možno dobře určitelné oblasti, je zpravidla prvním krokem stanovení jejího předmětu. V tomto smyslu je předmětem „teorie veřejné správy“, „veřejná správa“ jako reálně existující součást společnosti. Tím se dostáváme k otázce vymezení pojmu „veřejná správa“, což je v jistém smyslu poměrně jednoduchá konsensuální záležitost, jejíž důsledné řešení však nemůže být zřejmě jednoznačné, ani „konstruktivní“. K tomuto problému se vyjadřuje např. D. Hendrych v úvodní části „Správního práva“.[2] Jeho úvahy vyústí v konstatování, že „pokusy o pozitivní (materiální) vymezení veřejné správy jsou zdařilejším, či méně zdařilejším pokusem o popis správních úkonů a jejich zobecnění metodami používanými především v právní vědě“.[2] V „nepřesvědčivosti“ těchto pokusů spočívá důvod pro akceptování „negativního“ (materiálního) vymezení veřejné správy: „veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví“.[2] Zmíněné vymezení je výrazně

¹ Rozhodně není dostatečným důvodem k „rezignaci“ na snahu o přesnější pozitivní vymezení pojmu veřejná správa.

determinováno „zorným úhlem“ správního práva. Takto (negativně)² vymezený pojem „veřejné správy“ lze jen velmi těžko pokládat za základ vymezení „předmětu teorie veřejné správy“.

Poněkud optimističtěji lze hodnotit „použitelnost“ již zmíněného „formálního“ vymezení veřejné správy, které ji charakterizuje (při určitém zjednodušení) jako „uspořádaný systém institucí vykonávajících správní činnosti“. Uvedené vymezení postihuje (především z hlediska správního práva) určitý aspekt veřejné správy, předpokládá však existenci konstruktivního (nikoliv negativního) vymezení pojmu „správní činnosti“, což jak je zřejmé i ze zmíněné práce D. Hendrycha kol., je značně problematické.[2]

Do určité míry zajímavou a v jistém smyslu nepřilíš „lichotivou“ charakteristiku veřejné správy lze nalézt v práci M. Potůčka a kol.: Veřejná politika.[7] (Je nutno uvést, že jde o charakteristiku“, nikoliv „vymezení“.) Je uvedena při posuzování vzájemného vztahu pojmů „veřejná politika“ a „veřejná správa“. „Veřejná správa zahrnuje zaběhnuté, rutinně se opakující činnosti v rámci daných regulativů, zatímco veřejná politika je tvorbou čehosi nového, překračujícího stávající praxi uplatňování veřejného zájmu“.[7] Pokud bychom tuto charakteristiku veřejné správy považovali za podstatně určující³, bylo by zřejmě zbytečné pro takto charakterizovanou veřejnou správu koncipovat teorii.

Pokud se v literatuře (i stávající legislativě) setkáváme s vymezením, či pokusem o vymezení pojmu „veřejné správy“, jsou zpravidla motivovány buď potřebou jiného oboru (např. správního práva, veřejné politiky, veřejné ekonomie atd.) nebo víceméně praktickou, či spíše pragmatickou potřebou správní praxe (často krajně utilitární). Tato vymezení se „podřizují“ ve většině případů parciálním (někdy i jednorázovým) účelům a zachycují, z pozic někdy velmi rozdílných, víceméně jednotlivé dimenze (nebo aspekty) buď struktury, nebo činností „veřejné správy“. Proto se můžeme setkat s relativně častým konstatováním, že veřejná správa „se z různých zorných úhlů může jevit různě“. Zmíněná situace nutně vede ke skutečnosti, že lze sice hovořit (i psát) o reformách veřejné správy, o uplatňování „metod řízení kvality“ ve veřejné správě, o e-govermentu atd., ale daleko menší pozornost je věnována např. otázkám koncepčního charakteru funkce veřejné správy jako jednoho z podstatných funkčních systémů řízení společnosti.

4 Přístupy k formování teorie veřejné správy

Zmínili jsme se o tom, že veřejná správa a správní činnosti jsou předmětem (i když ne hlavním) zájmu řady oborů a vědních (především společenskovědních) disciplín, což vzhledem k jejímu obecně společenskému charakteru je zcela odpovídající. Proto se v odborné literatuře lze setkat poměrně často s názorem, že veřejná správa je „multidisciplinární“ záležitostí, a tedy nevyžaduje (a snad ani není možno) koncipovat „zvláštní“ jednotnou, logicky ucelenou teorii. Takovéto stanovisko svým způsobem představuje rezignaci na jakékoliv snahy o tvorbu funkční teorie veřejné správy a její místo zaplňuje „mozaikou“ poznatků řady společenskovědních oborů, respektive jejich (ve vztahu k vlastní teorii) fragmentálních teoretických konstatování, v nichž je zpravidla z pozic (a metodami) příslušné vědní disciplíny zachycen určitý aspekt (předpoklad, důsledek) činnosti (institucí) veřejné správy, který se vztahuje k meritu jejího vlastního zájmu.

² Z logicko-metodologického hlediska lze důvodně pochybovat o tom, zda v tomto případě byly splněny nutné podmínky umožňující použití „negativní definice“.

³ Snad za zmínku stojí skutečnost, že uvedená charakteristika je shodná s „intuitivním“ názorem značného počtu občanů.

Nelze popírat ani snižovat význam přínosu (ať již faktografického, či metodologického) jednotlivých společenskovedních disciplín, pro reálné poznání veřejné správy a zlepšení její činnosti. Bylo by však vhodné zvážit možnost využití těchto poznatků i pro koncipování „vlastní teorie veřejné správy“. Její funkce, zejména z hlediska dlouhodobého racionálního vývoje veřejné správy, je podle našeho názoru podstatná a nelze ji nahradit, byť do jisté míry uspořádanou, mozaikou (hodnotných) poznatků teorií jiných vědních disciplín. I když akceptujeme nespornou skutečnost, že veřejná správa je předmětem nejen zájmu, ale i seriózního studia různých věd (nebo tím spíše), zastáváme názor, že by bylo nezbytné velmi seriózně přistoupit ke koncipování vlastní, logicky ucelené teorie veřejné správy.

Dalším, zejména mezi odborníky na správní právo poměrně rozšířeným názorem na možnost tvorby „teorie veřejné správy“, je stanovisko, které buď zcela ztotožňuje „teorii veřejné správy“ se „správním právem“⁴ (striktnější verze) nebo se domnívá, že „správní právo“ může adekvátním způsobem suplovat její funkci. „Veřejná správa“ je podle těchto názorů „pouze“ určitou „aplikací“ správního práva na určitou oblast společenské praxe. Zmíněné názory je možno považovat přinejmenším za „redukční“. Pokud by bylo možno redukovat libovolnou oblast společenského života na „soubor právních norem“, kterými je regulována, byla by situace mnoha společenských věd víceméně problematická; bylo by je možno v podstatě nahradit příslušnou oblastí platného práva. Existence správního práva, jako normativního systému regulujícího činnost veřejné správy, je nezbytným předpokladem jejího fungování, nelze však ztotožnit „soubor norem“ upravujících činnost systémů, se systémem samotným.

Správní právo (včetně zákonů „o obcích“, „o krajích“, kompetenčních zákonů) představuje pouze soubor norem upravujících příslušné správní činnosti a kompetence správních institucí (úřadů). Není však jeho posláním, ani není v jeho možnostech (protože nedisponuje příslušnou metodologií), dát odpověď na otázku, zda stávající (správním právem ustavený) systém správních činností či struktura správní institucí je optimální nebo ne. Záležitostí „správního práva“ rovněž není zabývat se způsoby řízení společnosti (veřejná správa je bezesporu jedním z nich), nýbrž optimálně vyjádřit souborem norem, příslušnou vědní disciplínou identifikovaný (nikoliv právní) „nejvhodnější způsob“ řízení společnosti. V tomto smyslu je předpokladem tvorby „právních norem“ určitá explikace společenské reality. (Bylo by zřejmě velmi optimistické, kdyby právo, v tomto případě správní, bylo jediným normativním systémem plně dostačujícím k regulaci reálného společenského systému. Kdyby tomu tak bylo, byly by ostatní regulativní soubory norem, např. etika, zbytečné.

Pojetí veřejné správy jako (prosté) aplikace „správního práva“ je více méně podporováno i přístupem (poněkud jednostranným) vyskytujícím se v dalších oborech zabývajících se problematikou veřejné správy. Např. některé práce věnované vývoji veřejné správy v mnohém „redukuje“ „vývoj reálné veřejné správy“ na historii „změn správního práva“. (Víceméně ponechávají stranou problematiku, která je vlastní vývoj veřejné správy velmi významná, jako např. souvislost změn v oblasti veřejné správy s vývojem v ekonomické a politické oblasti.) Rovněž řada studií a odborných statí (včetně studií vzniklých v rámci řešení výzkumných projektů) věnovaných efektivitě veřejné správy vychází ze stávající právní fixace existujícího systému veřejné správy jako z „nezměnitelné danosti“,

⁴ Mezi „právníky“, zejména odborníky na „teorii práva“, je možno se setkat s názorem, že jednotlivé oblasti platného práva (včetně „správního práva“) nemají žádnou vlastní teorii, - jsou víceméně „pouhou“ „aplikací“ teorie práva (formou „obsahem“ naplněných norem) na příslušnou oblast.

představující nezpochybnitelný rámec stanovující nepřekročitelné hranice veškerých úvah a výzkumů. Výchozí otázky možné, racionálně koncipované teorie veřejné správy, by (ve smyslu Descartovského skepticismu) mohly začínat právě u problematiky efektivity současného „uspořádání“ (legislativně fixovaného) tj. daného modelu, či spíše „daných modelů“ (a jejich komparace) veřejné správy.

Dalším z názorů zpochybňujících oprávněnost a smysluplnost vlastní „teorie veřejné správy“, s nimiž se relativně často můžeme setkat, je konstatování, „že teorie veřejné správy je shodná, ne-li totožná, se „správní vědou“ v pojetí, které je prezentováno v řadě komentářů, zpravidla k obecné části učebnic „správního práva“ či v některých stávajících učebnicích „správní vědy“. Je nutno přiznat, že „správní věda“ (ve zmíněném pojetí) má z uvedených (správní právo, multidisciplinární „mozaika“) „náhradních“ verzí k teorii veřejné správy nejbližší. Zpravidla její podstatnou (základní) částí je popis (v odborných termínech) existujícího (národního) systému veřejné správy a eventuálně určitá klasifikace, zpravidla opřené o empirická data a zohledňující i určitá zobecnění minulého vývoje. Zde existuje možnost jistého využití jak empirie, tak i metodologických zkušeností jak pro koncipování vlastní teorie veřejné správy, tak i pro racionální analýzu (a následnou komparaci) jak typových, tak i reálných modelů veřejné správy. Teorie veřejné správy však nemůže zůstat pouze „deskripční“, byť v odborných termínech, či u klasifikačních postupů. Jako každá funkční teorie musí, mimo jiné, plnit svoji explanační i predikční funkci a být „koncepčním východiskem“ analýzy, případně „hodnocení“ reálné zkušenosti.

Zmínili jsme se o možných východiscích pro koncipování teorie veřejné správy, které předpokládají především identifikaci co nejkomplexnějších funkcí veřejné správy. Společnost představuje strukturovaný celek, v němž působí mnoho vzájemně se podmiňujících systémů, v nichž významnou úlohu hrají právě systémy představující „regulativní mechanismy“, jejichž účelem je „...zabránit entropii, k níž společenský život přirozeně tenduje“.[4] Veřejná správa je bezesporu právě jedním z těchto rozhodujících regulativních mechanismů, jehož funkce vzhledem k současnému vývoji společnosti, i vzhledem k charakteru již realizovaných i probíhajících reforem, neustále vzrůstá. Konkrétní systém (struktura orgánů a institucí veřejné správy i členění jejích kompetencí) je produktem konkrétního historického vývoje. Velmi často se do současné organizace a struktury veřejné správy promítá velmi silně právě „tradice“. V tomto směru se veřejná správa jako systém chová výrazně konzervativně. Akceptovaná realizace jednotlivých konkrétních reformních kroků může přinášet (a také přináší) aktuální zlepšení situace, je však otázkou do jaké míry tato zlepšení vytváří základ pro dlouhodobý trend systematické modernizace veřejné správy. Tato otázka je zodpověditelná pouze za předpokladu existence kvalitní teorie veřejné správy, která je schopna postihnout všechny (vnitrosystémové i vnější) souvislosti určující fungování stávajícího správního systému a plnit i svoji predikční funkci.

Pokud bychom chtěli hledat vhodné východisko pro koncipování základů a stěžejní struktury racionální teorie veřejné správy, bylo by možné využít právě „teorii systémů“ v její soudobé podobě a do značné míry by bylo možno využít i její terminologie, především k postižení vnitřních vazeb mezi subjekty veřejné správy. Současně lze jejími prostředky postihnout i funkční a kompetenční stránku veřejné správy. Teorie systémů (včetně jejího teoreticko-pojmového aparátu a metodologie) může být i dostatečně „otevřenou“ bází pro integraci poznatků (eventuálně i metod) dalších vědních disciplín zabývajících se z různých zorných úhlů veřejnou správou nebo jejími specifickými aspekty. Teorie veřejné správy,

koncipovaná na tomto základě, může být i racionálním východiskem jak pro komparaci různých systémů veřejné správy, tak i pro reálné využití výsledků této komparace při pokračování správních reforem.

5 Analýza a následná komparace systému veřejné správy

Z hlediska adekvátního postižení a následné komparace „systémů“ veřejné správy, stejně jako pro eventuální koncipování teorie veřejné správy, lze zřejmě jako vhodnější východisko pro úvahy o operacionálních kritériích pro deskripci, analýzu a následnou komparaci používat spíše systémového pojetí „formálního“ (institucionální, organizační) vymezení veřejné správy, které postihuje veřejnou správu především jako soubor (uspořádaný) správních institucí (či orgánů). Pokud přijmeme základní charakteristiku členění veřejné správy na státní správu: centrální a územní, samosprávu: územní, profesní a zájmovou (ponecháváme již stranou ostatní specifické případy veřejné správy – např. samospráva veřejných vysokých škol), omezíme se v oblasti samosprávy pouze na samosprávu územní.

Jednotlivé orgány a instituce veřejné správy, jejich vzájemné vztahy, kompetence, odpovědnost atd. jsou zpravidla vymezeny příslušnou legislativou. Proto snad přirozeným východiskem a jednou ze základních oblastí komparace systému veřejné správy je zmapování a následné srovnání právní úpravy postavení správních orgánů a institucí. Již při povrchním přístupu je zřejmé, že je v různých zemích velmi odlišná. Jednotlivé správní systémy se formovaly a byly kodifikovány v různých podmínkách a za různých historických okolností a odráží politickou, ekonomickou i obecně společenskou situaci doby, v níž vznikaly a byly kodifikovány. Při srovnávání právní úpravy správních systémů se setkáváme v podstatě se všemi problémy typickými pro právní komparatistiku.[5]

S řadou problémů typických pro právní komparatistiku se setkáváme i v dalších oblastech srovnávání správních systémů. Jedním z nich je otázka určité různosti odpovídající terminologie a nalézání vhodných jazykových ekvivalentů k odborným správním termínům. V různých správních systémech vznikly orgány a instituce, ale i činnosti a kompetence, pro které v jiných jazycích než národním jazyku dané země neexistují odpovídající ekvivalenty a bude značně složité nalézt vhodné vyjádření daného termínu v jiném jazyce (např. v angličtině). V jazykové oblasti však vzniká další problém více méně pragmatického charakteru. V řadě případů je legislativa upravující veřejnou správu a její výkon i další materiály potřebné ke studiu „národních“ správních systémů k dispozici z větší části nebo dokonce „pouze“, v příslušných národních jazycích (překlady do angličtiny nebo do dalších obecně „přístupnějších“ jazyků jsou značně „neúplné“.) Tato skutečnost svým způsobem omezuje či spíše pragmaticky zužuje z hlediska uvažované komparace možnost výběru a volby národních systémů veřejné správy.

Pokud se zmiňujeme o více méně pragmatických aspektech zamýšlené komparace, je nutno vzít v úvahu i reálnou možnost eventuálního navázání spolupráce se zahraničními partnery. Pokusy, které se v tomto směru dosud realizovaly, ukázaly, že bude nutno (z naší strany) daleko přesněji a konkrétněji formulovat jak charakteristiky základních kritérií pro analýzu jednotlivých tematických oblastí správních systémů a dosáhnout v tomto směru i určitého konsenzu. Předpokladem k tomu je však zpřesnění základních principů teorie veřejné správy.

Při předběžném studiu zejména zahraniční literatury, které se zatím uskutečnilo, se ukázala i určitá „nejednotnost“ nejen v oblasti terminologie, ale i oblasti některých

základních charakteristik teoretických východisek (např. v oblasti řešení vzájemného vztahu „státní správy“ a „samosprávy“ nebo způsobu financování veřejné správy).⁵

Zmínili jsme se o nutnosti zpřesnění charakteristiky tématických celků, které považujeme z hlediska srovnávání správních systémů za podstatné. V této souvislosti je třeba ještě jednou připomenout otázku „jazykové a zejména terminologické limitace“. V této souvislosti by bylo účelné zmapovat a vyhodnotit dosavadní zkušenosti z mezinárodní spolupráce v oblasti studia „správní teorie“, a to jak z hlediska dosažených eventuálních výsledků (nejen pokud jde o upřesnění terminologie nutné pro komparaci správních systémů), tak i z hlediska možnosti dalšího rozvoje mezinárodní spolupráce.

Pokud jde o využití zkušeností z oblasti právní komparatistiky a komparace politických systémů, mohou vzniknout určité problémy s jejich použitím při srovnávání systémů či modelů výkonu veřejné správy. Nesporným základem pro smysluplnou komparaci je na jedné straně srovnání legislativní úpravy veřejné správy v jednotlivých zemích, ale také srovnání reálného fungování příslušných správních systémů. Jestliže v prvním případě jde v podstatě o určitou, předmětně vymezenou oblast právní komparatistiky⁶ (se všemi jejími teoretickými, metodologickými, ale i praktickými aspekty), je srovnávání reálných správních systémů a jejich fungování však daleko složitější. I když, jak jsme se zmínili, existují i v naší literatuře určité zdařilé pokusy o postižení či alespoň deskripci jednotlivých „typů“ správních systémů (středoevropský, severoevropský atd.), konkrétní výkon správy je v jednotlivých zemích v rámci daného typu v mnoha aspektech (nezřídka i podstatných) výrazně odlišný. Např. Itálie a Francie jsou uváděny jako země s „napoleonským“ systémem veřejné správy, ale jen při posuzování vzájemného vztahu mezi „státní správou“ a „samosprávou“ najdeme velmi výrazné rozdíly.

Smyslem komparace správních systémů by mimo jiné mělo být nejen postižení a deskripce stávající struktury (včetně vzájemných vazeb a kompetencí) správních orgánů, nýbrž především analýza „funkčnosti“ jejich uspořádání a kompetencí. K tomu by přispělo právě postižení a funkční zdůvodnění odlišností (ať již strukturálních či kompetenčních) správních systémů jednoho typu.

Významným determinujícím činitelem, ne-li propojenou sférou, která ovlivňuje konkrétní formu i způsob fungování správních systémů, jsou odpovídající politické systémy. Veřejná správa je svým způsobem jednou z významných forem výkonu politické moci, jejíž význam v tomto směru vzrůstá s rozvojem a zvyšující se demokratizací veřejné správy. I zde je nutno konstatovat, že komparace politických systémů je v současnosti podstatně pokročilejší, než komparace správních systémů, a proto lze předpokládat využití mnoha metodologických postupů, které se v této oblasti vytvořily. Současné politické a správní systémy mají řadu, při nejmenším, styčných bodů (např. volební systémy, způsob konstituování samosprávních orgánů) a obecně lze konstatovat jak teoretickou nutnost, ale i reálnou existenci zásadní korespondence mezi oběma systémy.

Pokud zaměříme pozornost na komparaci systému veřejné správy ve Slovenské republice a v České republice, což lze považovat za přirozený první (a snad i nejsnáze realizovatelný) stupeň srovnávání správních systémů, porovnáváme (pokud jde o vztah

⁵ Je nutno vzít v úvahu, že zmíněné konstatování „nejednotnosti“ v oblasti teoretických přístupů k veřejné správě může být způsobeno i stupněm naší znalosti či spíše „neznalostí“ soudobé zahraniční literatury věnované rozvoji teorie veřejné správy, a to jak anglické, tak zejména německé a francouzské.

⁶ Nejen zkušeností, ale i metod užívaných v oblasti právní komparatistiky, by bylo patrně možno i širším způsobem než dosud, využít i při srovnávání systémů veřejné správy, či alespoň jejich legislativní úpravy.

výkonu státní správy a samosprávy) v podstatě „spojený“ a „oddělený“ model výkonu veřejné správy (i když ve Slovenské republice je v toto smyslu od r. 2011 zaveden rovněž spojený model výkonu veřejné správy). Oba zmíněné termíny se jak v České republice, tak i ve Slovenské republice více méně běžně užívají.⁷ V zahraniční literatuře se tyto pojmy nevyskytují, a to ani v případě, že jde o charakteristiku českého nebo slovenského systému, jehož autory jsou zahraniční odborníci. Místo pojmu „modelu“ spojeného a odděleného výkonu veřejné správy, jak je běžně používán⁸ v naší literatuře, je v zahraniční literatuře používán odlišný, poměrně sofistikovaný pojmový aparát, který je podstatně adekvátnější k popisu (a analýze) daleko širšího spektra vztahů mezi státní správou a samosprávou při výkonu správních činností (a to nejen při výkonu státní správy orgány samosprávy v rámci „přenesené působnosti“).

Právě konkrétní forma reálného vztahu mezi státní správou a „samosprávou“, principy vzájemné komunikace mezi nimi na různých úrovních, dělba činností a kompetencí při realizace veřejných politik atd., jsou jednou z dalších významných oblastí, o nichž se domníváme, že je jim nutno věnovat při srovnávání správních systémů mimořádnou pozornost. V „reformách“ veřejné správy, které v posledních desetiletích probíhaly, byly vztahy mezi „státní správou“ a „samosprávou“ předmětem nemalých změn, mimo jiné i v České republice. V této souvislosti je nutno věnovat pozornost i struktuře a kompetencím orgánů státní správy, centrální (včetně jejich dekoncentrátů) i územní, stejně jako struktuře a kompetencím územní samosprávy, zejména ve vztahu k územnímu a správnímu členění státu. Více méně často náhodná inspirace zahraničními „vzory“ bez rozboru konkrétních podmínek, v nichž se formovaly a důkladného poznání daného reálného správního systému, v němž to či ono opatření úspěšně funguje, nemůže být zárukou úspěchu.

Obrátíme-li pozornost k dalším „vnitřním“ charakteristikám správních systémů, je vhodné zaměřit se na ty složky správních systémů, které lze charakterizovat s jistými výhradami jako určité „subsystémy“. Významné místo mezi nimi zaujímá např. „systém vnitřní kontroly“, ale také reálný způsob jejího provádění. Při velkém zjednodušení lze konstatovat, že do značné míry je jeho konkrétní podoba ovlivněna organizační strukturou správních orgánů. Přesto, že ve všech členských zemích Evropské unie akceptuje systém kontroly ve veřejné správě určité společné parametry, lze v řadě aspektů v každé zemi identifikovat specifické rysy a postupy. Význam systémů vnitřní kontroly je pro řádné fungování veřejné správy zcela mimořádný. (To mimo jiné potvrzují i „potíže“, které se v současné době stále častěji vyskytují a mají důsledky daleko přesahující rámec veřejné správy.) Vnitřní kontrola má nejen nespornou a nezastupitelnou úlohu při zajišťování zákonnosti a bezchybného výkonu správních činností, ale jsou i důležitým zdrojem informací poskytujících „zpětnou vazbu“, které jsou v řadě ohledů využitelné i v širším kontextu při projektování dalšího rozvoje veřejné správy.

Další významnou a inspirativní oblastí z hlediska komparace systémů veřejné správy může být postavení úředníků (pracovníků) veřejné správy a systém personální práce. V některých zemích je upraven pracovní (služební) poměr jiným způsobem (jiným zákonem) v případě pracovníků (úředníků) státní správy a jiným způsobem v případě pracovníků (úředníků) samosprávy (např. v České republice). Všeobecně známá skutečnost existence dvou základních systémů výběru pracovníků a systémů personální práce, tj. „kariérního“ a „smluvního“ (systém merit), se v běžné praxi promítá do reálných

⁷ Jinou otázkou je sledování původu těchto pojmů.

⁸ I v našem běžném pojetí jsou tyto termíny více abstraktními redukčními schématy.

správních systémů transformovaná řadou specifík. Lze, při určitém zjednodušení, říci, že v „čisté“ podobě tyto systémy neexistují, prakticky každý reálný systém, i když v něm lze identifikovat „převládající“ principy, je svým způsobem „originální“. Postavení profesních pracovníků (úředníků) veřejné správy je determinováno celkovým charakterem daného správního systému a promítají se do něho jeho klíčové specifické rysy. Právě otázka postavení úředníků byla velmi často předmětem (ale opět spíše prakticko-politických) diskusí v České republice v souvislosti s přípravou nového zákona o úřednících.⁹ (Bohužel tyto diskuse zůstaly většinou stranou pozornosti akademické obce a „teoretiků“ vůbec.) Je zřejmě problematické implementovat do typově „kontinentálních“ správních systémů konkrétní personální opatření úspěšně uplatňované ve správním systému Velké Británie.

Relativně samostatný okruh problémů představuje otázka právní úpravy vzájemného vztahu mezi „politiky“ (na úrovni samosprávy „volenými zastupiteli“) a úředníky. Samotná právní úprava, jak ukazují zahraniční zkušenosti, vytváří v zásadě „právní rámec“ tohoto vztahu, jeho reálné formování je však ovlivněno řadou dalších faktorů. Svoji úlohu zde sehrává rovněž to, co bývá (ne vždy zcela adekvátně) označováno na jedné straně jako „tradice“, v jiné souvislosti jako „politická“ či „správní“ kultura.

Součástí personální práce je i problematika kvalifikace pracovníků (úředníků) veřejné správy, jejího prověřování a systém vzdělávání. V této oblasti existuje již dosti rozvinutá mezinárodní spolupráce, která může být zdrojem nejen bezprostředně využitelných zkušeností, nýbrž i základem vzájemného srovnávání koncepčních přístupů i realizačních metod.

Z hlediska srovnávání reálných systémů veřejné správy představuje významnou (byť relativně samostatnou a specifickou) sféru i způsob financování činnosti veřejné správy. Ne náhodou je právě způsob financování veřejné správy velmi často předmětem jak odborných, tak i politických diskusí nejen v České republice, ale také ve většině evropských zemí.

Stejnou pozornost si z hlediska komparace zaslouží i způsob hospodaření s veřejným majetkem, majetkem ve vlastnictví státu i majetkem ve vlastnictví (či správě) měst, obcí a vyšších územních samosprávních celků. Pokud bychom chtěli docílit aspoň relativní úplnosti při srovnávání správních systémů a způsobů výkonu veřejné správy, bylo by nutno věnovat pozornost i postavení a funkci správního soudnictví.

Závěr

Komparace vybraných evropských správních systémů je záležitostí velmi složitou. Může v mnohém teoreticky i metodologicky navazovat na postupy a principy právní komparistiky i na postupy a zkušenosti získané při komparaci politických systémů. Z hlediska, velmi zjednodušeně řečeno, faktografické stránky je základním problémem získávání údajů pro tvorbu a (eventuálně) doplňování důsledné adekvátní deskripce stávajícího stavu reálně fungujících správních systémů ve vybraných evropských zemích, jako předpokladu a základu jakékoliv racionální analýzy a na ni navazující účelné komparaci. To vyžaduje operativní a promyšlenou spolupráci se zahraničními partnery.

⁹ Podle prohlášení ministra vnitra měl být návrh tohoto zákona předložen vládě do konce září tohoto roku, byl však opět „otevřen“ k diskusi.

Reference

- [1] FREDERICKSON, H.G., SMITH, K.B., LARIMER, CH.W. a kol. *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press. Colorado, USA, 2012
- [2] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, str. 3-9
- [3] CHANDLER, J.A. *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno, 1998, str. 7.
- [4] KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha : C.H. Beck, 1995, str. 29.
- [5] KNAPP, V. *Velké právní systémy*. Praha: C.H. Beck, 1996.
- [6] POMAHAČ, R. *Základy veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.
- [7] POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005.

Kontaktní adresa

prof. PhDr. Vladimír Čechák, CSc.

Vysoká škola finanční a správní, o.p.s.

Estonská 500, 101 00 Praha 10

E-mail: vladimir.cechak@vsfs.cz

Tel. číslo: 210 088 810

Received: 30. 10. 2012

Reviewed: 08. 01. 2013

Approved for publication: 14. 03. 2013